

# Spielstand nach dem CETA-Beschluss: 2:2, und Karlsruhe behält das letzte Wort

 [verfassungsblog.de/spielstand-nach-dem-ceta-beschluss-22-und-karlsruhe-behaelt-das-letzte-wort/](http://verfassungsblog.de/spielstand-nach-dem-ceta-beschluss-22-und-karlsruhe-behaelt-das-letzte-wort/)

Markus Krajewski Do 13 Okt 2016

Do 13 Okt  
2016

Dass die „[größte Bürgerklage in der Geschichte des Bundesverfassungsgerichts](#)“ ausgerechnet etwas so Technisches und Kompliziertes wie die vorläufige Anwendung eines Freihandelsabkommens betreffen würde, hätte bis vor wenigen Jahren niemand erwartet. Die beispiellose Politisierung einer breiten Öffentlichkeit durch die Debatten über TTIP, CETA und TISA erreichte schließlich auch den verfassungsrechtspolitischen „Hotspot“ in Karlsruhe, auf dessen Bühne nahezu alle großen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen juristisch verhandelt werden. Natürlich ging es in den Verfassungsbeschwerdeverfahren und der Organklage gegen die Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat zum CETA und dessen vorläufiger Anwendung nicht um die politische Bewertung der Abkommen, wie Präsident Voßkuhle zu Beginn der [mündlichen Verhandlung am 12. Oktober](#) betonte. Gleichwohl traf das Gericht eine letztlich politische Abwägungsentscheidung, als es nur einen Tag später sein [Urteil](#) verkündete, mit dem die Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 32 BVerfGG abgewiesen wurden, wenn auch mit Auflagen. Am Ende sah man dennoch – oder gerade deswegen – zufriedene Gesichter auf beiden Seiten des Rechtsstreits, von [wenigen Ausnahmen](#) abgesehen.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hält die Anträge in der Hauptsache weder von vornherein für unzulässig noch für offensichtlich unbegründet. Damit sind zwei wichtige Hürden genommen; im Hauptsacheverfahren wird das Bundesverfassungsgericht CETA noch intensiv an den Maßstäben des Grundgesetzes messen. 1:0 für die Antragsteller. Das Gericht hat ihre grundsätzliche Kritik an CETA nicht in Bausch und Bogen verdammt, sondern gesagt: „Da könnte was dran sein“.

Die anschließende spezifisch verfassungsprozessuale Folgenabwägung, die anders als im Verwaltungsprozess nicht auf die Erfolgsaussichten der Hauptsache abstellt, fällt jedoch zu Gunsten der Antragsgegner aus. Das Gericht prüft bei einstweiligen Anordnungen auf der Grundlage einer Doppelhypothese, ob die Folgen einer einstweiligen Anordnung bei sich später erweisender Verfassungskonformität der angegriffenen Maßnahmen schwerer wögen als die Folgen einer Ablehnung der einstweiligen Anordnung bei später festzustellender Verfassungswidrigkeit der Maßnahmen. Für diese Abwägung stellt das BVerfG zunächst – erwartbar und in Übereinstimmung mit ständiger Rechtsprechung – auf den weiten Gestaltungsspielraum der Bundesregierung in außenpolitischen Maßnahmen ab. Würde der Bundesregierung untersagt, CETA im Rat zuzustimmen, wäre die Verlässlichkeit Deutschlands und der EU in den Handelsbeziehungen erheblich eingeschränkt. Karlsruhe will – anders als der US-Senat („[graveyard of treaties](#)“) – nicht zum Friedhof völkerrechtlicher Verträge werden. Tor für die Antragsgegner: 1:1.

## „Ja, aber...“

Der Zweite Senat wäre nicht der Zweite Senat, wenn er einem „Ja“, kein „Aber“ folgen ließ, wie von Walther Michl schon [prognostiziert](#). Und auch diesmal werden der Bundesregierung drei Maßnahmen auferlegt, die deutlich machen, dass das Gericht von den Argumenten der Antragsteller nicht unbeeindruckt blieb. Insofern ein klarer Treffer, es steht 2:1. Die Vorgaben beziehen sich zunächst darauf, dass die vorläufige Anwendbarkeit nur Bereiche umfassen soll, die unstreitig EU-Kompetenzen betreffen. Bereits im Spätsommer war die EU-Kommission mehr aus taktischen Gründen denn aus echter Überzeugung auf die Position der Mitgliedstaaten eingeschwenkt und schlug dem Rat den Abschluss von CETA als gemischtes Abkommen vor. Wo genau die Trennlinien zwischen EU- und mitgliedstaatlichen Kompetenzen verlaufen, ist jedoch alles andere als klar. So ist vor dem EuGH derzeit z. B. ein [Verfahren anhängig](#), das die Reichweite der unionalen Kompetenz im Bereich Investitionsschutz feststellen soll. In jedem Fall zu pauschal dürfte es sein, wenn das BVerfG gleich sechs Kapitel des CETA (u.a. Investitionen, Seeverkehr, Anerkennung von Berufsqualifikationen und Arbeitsschutz) als „im Zuständigkeitsbereich der Bundesrepublik Deutschland verblieben“ bezeichnet. Hier wird im Hauptsacheverfahren genauer gearbeitet werden müssen.

Die zweite Bedingung betrifft eine mögliche Gefahr für die Verfassungsidentität, die das BVerfG durch die Beschlüsse des CETA-Ausschusses sieht. Der CETA-Ausschuss kann den Vertrag sogar geringfügig modifizieren, ohne dass die nationalen Parlamente dem zustimmen müssen. Hier fordert Karlsruhe eine Sicherstellung, dass der EU-Vertreter im CETA-Ausschuss nur in enger Rückbindung an einen einstimmig gefassten Ratsbeschluss handeln darf. Das könne durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat und Kommission erreicht werden. Wieso aber die Verfassungsidentität Deutschlands durch den CETA-Ausschuss bedroht sein könnte, wenn die vorläufige Anwendbarkeit ohnehin nur Materien betrifft, die in der ausschließlichen EU-Kompetenz liegen, erläutert der Senat nicht. Fürchtet man hier eine primärrechtswidrige Ausdehnung von EU-Kompetenzen? Falls dem so ist, wäre auch hier eine genauere Analyse der Kompetenzen des Ausschusses vonnöten.

## Unilaterale Beendigung der vorläufigen Anwendbarkeit durch Deutschland?

Noch rätselhafter ist die dritte Bedingung für die Zustimmung der Bundesregierung zur vorläufigen Anwendung. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass sie sich nach Art. 30.7 Abs. 3 lit c) CETA einseitig von der vorläufigen Anwendbarkeit lösen kann. Die Funktion dieser Vorschrift wurde in der mündlichen Verhandlung [intensiv diskutiert](#). Sie lautet:

*Eine Vertragspartei kann die vorläufige Anwendung durch schriftliche Notifikation der anderen Vertragspartei beenden. Die Beendigung wird am ersten Tag des zweiten Monats nach dieser Notifikation wirksam.*

Fraglich ist zunächst, wer mit „eine Vertragspartei“ gemeint ist. CETA wurde von der Kommission von Anfang an als ausschließliches EU-Abkommen verhandelt, so dass die Vorschriften auf ein gemischtes Abkommen teilweise nicht passen, da dieses auch die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien umschließt. Geht man also davon aus, dass „eine Vertragspartei“ auch ein Mitgliedstaat sein kann, ergibt es Sinn, dass dieser die vorläufige Anwendbarkeit erklären und auch wieder beenden kann. Allerdings scheint das BVerfG anzunehmen, dass eine derartige Erklärung Deutschlands auch die vorläufige Anwendbarkeitserklärung durch die EU beenden kann. Da CETA nur durch die EU und nur für die Teile, die in die EU-Kompetenz fallen, vorläufig anwendbar sein soll und nach dem Urteil des BVerfG sein darf, stellt sich die Frage, ob Karlsruhe wirklich meint, Deutschland könne die vorläufige Anwendung des CETA durch die EU einseitig beenden. Vielleicht stellt sich das Gericht vor, Deutschland könne die vorläufige Anwendbarkeit der in die EU-Kompetenz fallenden Teile des Abkommens auf deutschem Territorium verhindern. Das wäre eine Art „Dexit“ aus dem CETA, der unionsrechtswidrig sein dürfte, da die EU-Abkommen für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind (Art. 216 Abs. 2 AEUV).

Die Bundesregierung gibt sich trotz dieser Komplikationen gelassen und [sieht keine Probleme mit den Karlsruher Anforderungen](#). Die Frage der auf die EU-Materien beschränkten vorläufigen Anwendung kann sie als politisch geklärt ansehen, auf eine interinstitutionelle Vereinbarung wird sie in nächster Zeit hinwirken und das vom Verfassungsgericht geforderte Verständnis des Art. 30.7 Abs. 3 lit c) muss sie lediglich in völkerrechtlich erheblicher Weise erklären und den Vertragspartnern notifizieren. Das dürfte im Rahmen einer einseitigen Interpretationserklärung anlässlich der Unterzeichnung möglich sein. Über die unionsrechtlichen Konsequenzen einer tatsächlichen Beendigungserklärung muss sie sich keine Gedanken machen. Damit wird der Ausgleich erzielt: 2:2. Alle können sich ein bisschen als Sieger fühlen.

## Karlsruhe locuta – causa non finita

Der wahre Sieger ist das BVerfG. Ihm bleibt im Hauptsacheverfahren das letzte Wort. Dessen Ausgang ist offen, wenngleich bislang noch nie ein völkerrechtlicher Vertrag in Karlsruhe gescheitert ist. Allerdings wurde von den Klägervertretern mit Genugtuung zur Kenntnis genommen, dass es das BVerfG für möglich hielt, dass der Beschluss über die vorläufige Anwendung ein „Ultra vires-Akt“ sein könnte. Eine weitere Begründung hierfür lieferte das Gericht nicht, jedenfalls nicht in der Kurzbegründung bei der Urteilsverkündung. Insofern wird man gespannt darauf warten müssen, wie das Verfassungsgericht die für Änderungen des Primärrechts entwickelten

Figuren „ultra vires“ und Verfassungsidentität im Hauptsacheverfahren auf völkerrechtliche Verträge anwenden wird.

Ob der Demokratie ein Gefallen getan ist, wenn das Bundesverfassungsgericht ein zusätzlicher politischer Mediationsraum wird, wie Markus Sehl [in der taz schrieb](#), erscheint fraglich. Die politische Debatte über CETA und TTIP wird in Deutschland und in vielen EU-Staaten seit Monaten intensiv geführt. Parteien und Fraktionen suchen mühsam nach Positionen. BürgerInnen demonstrieren zu Hundertausenden. Am Ende sollten demokratisch gewählte Parlamente entscheiden, denn ihre Mitglieder müssen sich den WählerInnen verantworten.

---

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Krajewski, Markus: *Spielstand nach dem CETA-Beschluss: 2:2, und Karlsruhe behält das letzte Wort*, *VerfBlog*, 2016/10/13, <http://verfassungsblog.de/spielstand-nach-dem-ceta-beschluss-22-und-karlsruhe-behaelt-das-letzte-wort/>.